

PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 15.03.2011

ITEM Nº 087

TC-000016/026/09

Prefeitura Municipal: Avaí.**Exercício:** 2009.**Prefeito(s):** Paulo Sérgio Rodrigues.**Advogado(s):** Youssif Ibrahim Júnior.**Acompanha(m):** TC-000016/126/09.**Auditada por:** UR-2 - DSF-I.**Auditoria atual:** UR-2 - DSF-II.

- Aplicação total no ensino:	31,18%
- Investimento no magistério com recursos do Fundeb:	63,86%
- Total de despesas com Fundeb:	100,00%
- Despesas com saúde:	16,50%
- Gastos com pessoal:	45,93%
- Déficit da execução orçamentária:	3,25% - (R\$ 327.245,49)
- Transferência financeira para a Câmara:	7,30%
- Encargos sociais:	em ordem
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Precatórios:	inexistente

Senhor Presidente, Senhor Conselheiro

Em exame as contas anuais do exercício de 2009 da Prefeitura Municipal de AVAÍ cuja fiscalização “in loco” esteve a cargo da Unidade Regional de Bauru – UR/2.

No relatório de fls. 20/56, as impressões e os pontos destacados na conclusão dos trabalhos pela Auditoria referem-se aos seguintes itens:

ITEM 1 – PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FÍSICA: o Anexo de Riscos Fiscais não definiu os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas caso se concretizem, cf. dispõe o artigo 4º, § 3º da LC 101/00 (reincidência); a lei orçamentária anual não apresenta a despesa até o nível do elemento (art. 15 da Lei Federal nº 4.320/64); a lei orçamentária contém autorização para abertura de créditos suplementares, em percentual superior a 10% (reincidência);

ITEM 2.1.1 – FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS: a Prefeitura não realizou a cobrança do ISSQN sobre a atividade dos serviços de registros públicos, cartorários e notariais, em desacordo com a decisão proferida pelo STF na Adin nº 3.089-2;

ITEM 2.1.3 – DÍVIDA ATIVA: divergências entre os saldos do Demonstrativo das Variações Patrimoniais e os constantes nos registros do setor;

ITEM 2.2.1.1 – GLOSAS DA AUDITORIA: glosas, na aplicação do Ensino, de restos a pagar não pagos até 31/01/2010, de receitas da QESE, Transporte de Alunos Estado e Transporte de Alunos PNAT e de rendimento das contas bancárias da Educação, sem prejudicar o atendimento aos índices mínimos de aplicação; constatamos um saldo a menor de R\$ 2.500,00, na conta corrente do convênio "Transporte de Alunos PNAT (c/c 22.587-8), a indicar desvio da finalidade na aplicação do referido convênio;

ITEM 2.2.1.3 – OUTROS ASPECTOS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO LOCAL: no plano de carreira, não há previsão do piso salarial nacional para os profissionais do magistério da educação básica (art. 6º da Lei nº 11.738/08);

ITEM 2.2.2.1 – GLOSAS DA AUDITORIA: glosas, na aplicação da Saúde, de restos a pagar não pagos até 31/01/2010 e de receitas adicionais, sem prejudicar o atendimento aos índices mínimos de aplicação;

ITEM 2.2.2.2 – OUTROS ASPECTOS DO FINANCIAMENTO DA SAÚDE MUNICIPAL: o Plano Municipal de Saúde não foi elaborado em 2009; a Composição do C.M.S. não obedece à Resolução nº 333/03 do CNS;

ITEM 2.2.5 – OUTRAS DESPESAS: descumprimento dos artigos 68 e 69 da Lei nº 4.320/64 (reincidência);

ITEM 2.4 – ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS: descumprimento do artigo 167, VI, da CF (reincidência);

ITEM 3 – TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS:

ITEM 3.1 – CONCEDIDOS: não foi informada na relação, nem disponibilizada a documentação de aplicação dos repasses à Sociedade Beneficente Promocional "Força para Viver", em descumprimento aos artigos 1º, XIX e 50, parágrafo único, das Instruções nº 02/2008; inexistência, nos processos de subvenções, do programa de trabalho proposto pela beneficiária ou exposição das unidades de serviço objeto dos repasses concedidos, consoante artigo 48, I, das Instruções nº 02/2008; os repasses à OSCIP "Instituto Soma" foram contabilizados como Subvenções Sociais, ao invés da dotação correta para o Termo de Parceria, qual seja, Outros Serviços de Terceiros;

ITEM 4 – LICITAÇÕES: aquisições de materiais sem a realização dos respectivos processos licitatórios;

ITEM 5.2 – CONTRATOS EXAMINADOS IN LOCO: contratação irregular da Cooperativa de Transporte Escolar de Avaí; neste sentido TC's 10651/026/10, 10820/026/10 e 11447/026/10;

ITEM 6 – ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS: descumprimento da ordem, ante a existência de restos a pagar processados, desatendendo o artigo 5º da Lei nº 8.666/93;

ITEM 9.2 – ALMOXARIFADO: as fichas de controle de combustível estavam em situação precária, impossibilitando a transparência e controle dos gastos;

ITEM 9.3 – BENS PATRIMONIAIS: não elaboração do inventário anual dos bens e dos termos de responsabilidade (reincidência);

ITEM 12.2 – RESULTADOS FISCAIS: a Dívida Consolidada Líquida apresentou um crescimento de 1.035,84% em relação ao exercício anterior;

ITEM 13 – TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA: descumprimento do artigo 48, *caput*, da LC 101/00 (**reincidência**);

ITEM 14 – ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL: descumprimento dos artigos 1º e 2º das Instruções nº 2/2008 (**reincidência**); atendimento parcial às recomendações deste Tribunal (**reincidência**);

ITEM 15 – SISTEMA AUDESP: desatendimento aos princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64), acarretando retificações nos itens 2.2.1, 2.2.2 e 12.2.1 deste relatório.

Também foi anotado pela Auditoria que o Executivo atingiu os seguintes índices constitucionais de aplicação: no ensino geral – 31,18%¹; na valorização do magistério – 63,86% dos recursos do Fundeb; sendo ainda, que as despesas totais do Fundeb atingiram 100,00%.

Os investimentos na saúde foram de 16,50%² sobre a receita e transferências de impostos.

¹ Aplicação no Ensino

IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS			
Receitas		8.942.191,92	
Ajustes da fiscalização			
Total de Receitas de Impostos - T.R.I.		8.942.191,92	
FUNDEB - RECEITAS			
Retenções		1.621.699,80	
Transferências recebidas		1.128.036,54	
Receitas de aplicações financeiras		3.822,80	
Ajustes da fiscalização			
Total de Receitas do FUNDEB - T.R.F.		1.131.859,34	
FUNDEB - DESPESAS			
Despesas com Magistério (mínimo 60%)		722.830,61	63,86%
Demais Despesas (máximo 40%)		409.028,73	36,14%
Total contabilizado (mínimo 95%)		1.131.859,34	100,00%
Outros ajustes da Fiscalização. Magistério (60%)			
Outros ajustes da Fiscalização. Demais Despesas (40%)			
Despesas com Magistério Ajustadas (mínimo 60%)		722.830,61	63,86%
Demais Despesas Ajustadas (máximo 40%)		409.028,73	36,14%
Total Ajustado pela Fiscalização		1.131.859,34	100,00%
Saldo FUNDEB: 31.12	4.424,27	Aplicado 1º trim/2010	4.424,27
			100,00%
DESPESAS PRÓPRIAS EM EDUCAÇÃO			
Educação Básica (exceto FUNDEB)		1.513.639,99	16,93%
Retenções ao FUNDEB consideradas		1.621.699,80	18,14%
O FUNDEB retido foi todo aplicado no exercício			
Recursos adicionais	-	346.367,93	-3,87%
Outros ajustes da Fiscalização. Recursos Próprios/FUNDEB	-	126,66	0,00%
Aplicação até 31.12.2009 (artigo 212, CF)		2.788.845,20	31,19%
Saldo retorno FUNDEB (Retenções) utilizado até 31.03.2010*			
Restos a Pagar não Pagos até 31.01.2010	-	776,54	-0,01%
Aplicação Final na Educação Básica		2.788.068,66	31,18%

² Aplicação na saúde

Verifica-se a ocorrência de um déficit de arrecadação, na ordem de R\$ 320.586,13, equivalente a 3,19% abaixo da receita esperada. Ainda assim, a fixação da despesa foi elevada, forçando a necessidade de uma forte economia orçamentária; e, ao final, a execução orçamentária apresentou-se um déficit de R\$ 327.245,49, igual a 3,25% abaixo da receita arrecadada³.

Ocorre, no entanto, que esse resultado negativo foi totalmente coberto pelo saldo financeiro registrado no exercício anterior, agora apontando superávit de R\$ 32.612,52⁴.

É de se registrar que a Receita Corrente Líquida se manteve equilibrada em comparação com o resultado alcançado no exercício anterior⁵.

Saúde	
Receitas de impostos*	8.912.763,09
Despesas empenhadas - Total	1.812.744,83
Recursos adicionais E rendimentos financeiros	(291.254,49)
Outros ajustes da fiscalização	
Restos a Pagar não pagos até 31.01.2010	(50.717,52)
Valor e percentual aplicado em ações e serviços	1.470.772,82 16,50%

³ Resultados financeiro, econômico e saldo patrimonial

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	12.228.380,00	11.296.273,66	-7,62%	112,33%
Receitas de Capital	5.000,00	381.840,01	7536,80%	3,80%
Deduções da Receita	(1.856.380,00)	(1.621.699,80)	-12,64%	-16,13%
Subtotal das Receitas	10.377.000,00	10.056.413,87		
Op. de Crédito - Refinanciamento	-	-		
Outros Ajustes				
Total das Receitas	10.377.000,00	10.056.413,87		100,00%
Déficit de arrecadação		320.586,13	-3,09%	3,19%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	10.188.379,12	9.747.719,72	-4,33%	93,88%
Despesas de Capital	1.064.833,70	635.939,64	-40,28%	6,12%
Reserva de Contingência		-		
Despesas Intraorçamentárias				
Outros Ajustes				
Subtotal das Despesas	11.253.212,82	10.383.659,36		
Amort. da Dívida - Refinanciamento				
Total das Despesas	11.253.212,82	10.383.659,36		100,00%
Economia Orçamentária		869.553,46	-7,73%	8,37%
Resultado Ex. Orçamentária:	Déficit	(327.245,49)		3,25%

⁴ Resultado financeiro

Resultado financeiro do exercício anterior	2008	352.400,09
Ajustes por Variações Ativas (exercício em exame)	2009 (*)	7.457,92
Ajustes por Variações Passivas	2009 (*)	
Resultado Financeiro Retificado do exercício de	2008	359.858,01
Resultado Orçamentário do exercício de	2009	(327.245,49)
Resultado Financeiro do exercício de	2009	32.612,52

(*) - Que causam interferência no Resultado Financeiro do exercício anterior.

⁵ Evolução da Receita Corrente Líquida

Esse resultado da RCL não teve grande reflexo na apuração do índice de despesa com pessoal, uma vez que os gastos absolutos com esse grupo de dispêndios permaneceram praticamente estáveis e abaixo do limite imposto pela Lei Fiscal – 45,93%⁶.

A transferência de recursos à Câmara atingiu o percentual de 7,30%⁷ e, portanto, dentro do limite imposto pela Constituição Federal/88.

Os subsídios pagos aos agentes políticos foram fixados pela Lei Municipal nº 1759/08; e, segundo cálculos da inspeção não houve pagamentos a maior aos mandatários.

O recolhimento dos encargos sociais se mostrou formalmente em ordem.

A Auditoria certificou a inexistência de dívida com precatórios.

O Município não obteve receitas advindas da aplicação de multas de trânsito.

Registrou-se o acerto na aplicação dos recursos recebidos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE e pelos *royalties*.

Subsidiou os trabalhos de inspeção o Processo Acessório - 1 TC-016/126/09 (Acompanhamento da Gestão Fiscal).

Endividamento	2008	A.V./RCL	2009	A.H	A.V./RCL
Rec. Cor. Líquida	10.271.315,71		10.168.237,12	-1,00%	
Restos a Pagar	394.953,27	3,85%	411.161,03	4,10%	4,04%
Dispon. financeiras	799.064,00		491.256,96	-38,52%	
Conc. de garantias					
ARO					
Oper. de crédito					

⁶ Despesas com Pessoal e Reflexos

Ex.	RCL	Pessoal e Reflexos	% RCL	Inativos	% RCL
2004	5.497.126,19	2.468.705,43	44,91%	100.623,54	1,83%
2005	6.474.421,08	2.845.035,93	43,94%	92.709,49	1,43%
2006	7.103.653,90	3.125.496,70	44,00%	94.593,27	1,33%
2007	8.343.288,89	3.756.001,86	45,02%	93.167,98	1,12%
2008	10.271.315,71	4.532.702,22	44,13%	92.995,51	0,91%
2009	10.168.237,12	4.670.280,78	45,93%	99.710,02	0,98%

⁷ Repasses financeiros ao Legislativo

Valor utilizado pela Câmara (repasse menos devolução)

Despesas com inativos

Subtotal

Receita Tributária ampliada do exercício anterior:

Percentual resultante

648.370,45
-
648.370,45
8.876.891,86
7,30%

2008

Procedeu-se a notificação do Responsável pelos demonstrativos, Sr. Paulo Sérgio Rodrigues – Prefeito Municipal; e, em seguida, vieram as justificativas apresentadas pela Municipalidade (fls. 65/90).

Em síntese, pede que sejam extraídos apartados dos autos, onde for necessário, a fim de que parte da matéria seja avaliada de forma distinta das contas, às quais pede pela emissão do juízo de regularidade.

Alega que não havia qualquer risco ou ocorrência que motivasse a criação do Anexo de Riscos Fiscais; que o orçamento foi elaborado no exercício anterior, de modo que a prévia autorização legislativa, no limite de 15% foi outorgada considerando as peculiaridades do Município.

Registra que adotou providências visando o levantamento do débito de ISSQN devido pelo Cartório de Registro Civil local.

Diz que procurou saber das divergências destacadas no registro da dívida ativa, motivados pela atualização dos valores pelo sistema de informática.

No ensino, a despeito dos apontamentos da Auditoria, anota que alcançou aplicação no montante de 31,18% das receitas de impostos e transferências; e, quanto ao piso local dos professores, informa que é superior ao piso nacional.

Quanto à saúde, indica que boa parte do valor inscrito em restos a pagar, na verdade, já havia sido paga até 31.12.09; admite, entretanto, que não havia elaborado o Plano Municipal de Saúde

Invoca a correção nas despesas pelo regime de adiantamentos.

Apresenta que providenciará lei específica para regulamentar os remanejamentos orçamentários nos moldes mencionados no Comunicado SDG nº 29/10.

Equivocou-se nas informações a respeito das informações sobre a concessão de recursos ao 3º Setor, quando já não havia mais tempo para correção, contudo, que já providenciou a prestação de contas.

Sobre as licitações, identifica que a aquisição de leite pasteurizado se fez por meio da Tomada de Preços nº 09/08, inexistindo qualquer irregularidade; e, quanto à aquisição de medicamentos, foi feita fora da chamada cesta básica, para dar atendimento aos critérios de natureza social e por meio de cotação de preços.

Informa que a cooperativa contratada para os serviços de transporte escolar não conta com empregados, mas tão somente cooperados,

que são os próprios responsáveis pelos serviços, inclusive, contando com o veículo próprio de cada cooperado.

Anota que procedeu a anulação de restos a pagar liquidados indevidamente, restando apenas aqueles vinculados a obras que dependem de liberação de recursos para seu pagamento, o que não caracterizaria descumprimento à ordem cronológica.

Diz que está tomando providências com relação aos bens entregues ao almoxarifado; quanto ao inventário de bens, afirma que houve extinção do cargo de Diretor de Patrimônio, razão pela qual não foi realizado dita tarefa.

Sobre sua dívida fundada, explica que não tem crescido, mas o que ocorreu foi a atualização dos valores em proporção acima das amortizações.

Informa que enfrentou problemas técnicos na manutenção de sua página eletrônica, prejudicando as disposições da transparência fiscal.

E, finalmente, registra que tem dado atendimento às Instruções e recomendações desta E.Corte, inclusive quanto às informações prestadas ao Sistema Audesp.

A Assessoria Técnica, com anuência de sua de sua i. Chefia, manifestou-se pela emissão de parecer prévio favorável às contas (fls. 91/97).

É o relatório.

VOTO

Os autos do TC-016/026/09 versam sobre as Contas do Executivo de AVAÍ referentes ao exercício de 2009, cujos indicativos foram os seguintes:

- Aplicação total no ensino:	31,18%
- Investimento no magistério com recursos do Fundeb:	63,86%
- Total de despesas com Fundeb:	100,00%
- Despesas com saúde:	16,50%
- Gastos com pessoal:	45,93%
- Déficit da execução orçamentária:	3,25% - (R\$ 327.245,49)
- Transferência financeira para a Câmara:	7,30%
- Encargos sociais:	em ordem
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Precatórios:	inexistente

Verifico que a administração financeira de AVAÍ no exercício de 2009 obteve índices constitucionais adequados no que toca aos investimentos no ensino geral e na valorização dos profissionais do magistério.

Aliás, a aplicação dos recursos do Fundeb atendeu ao percentual indicado pela Lei 11.494/07, uma vez que foram superiores a 95% durante o período sob exame.

Também foi atingido índice adequado na aplicação da saúde.

As transferências financeiras ao Legislativo situaram-se dentro da limitação imposta pela Constituição Federal/88.

Igualmente favorável à apreciação das contas, a regularidade na remuneração dos Agentes Políticos.

O recolhimento dos encargos sociais se deu de forma regular.

Anotou-se a inexistência de dívida com precatórios.

Quanto aos reclamos da Auditoria a respeito das transferências de recursos, a matéria guarda análise específica em autos próprios, nos termos das Instruções vigentes.

Contudo, a despeito dessas considerações positivas sobre os principais pontos analisados por esta E.Corte, há ainda, outros aspectos da Gestão, de menor relevância, mas que merecem mais atenção por parte do

Executivo, comportando recomendações, em face da insuficiência dos esclarecimentos ofertados ou da necessidade de comprovação local.

Considero imprópria a prévia autorização legislativa para suplementação da LOA até o limite de 15% (quinze por cento), uma vez que, a despeito da inexistência de norma geral específica impondo tais limites, os princípios inerentes à Administração, entre eles a razoabilidade, impõem que o Executivo não pode se revestir das atribuições conferidas ao Legislativo, de modo que o orçamento deve ser amplamente discutido naquele Poder, inclusive, porque as transposições, remanejamentos e transferências, institutos a teor do art. 167, VI da CF, devem ser sempre objeto de lei específica e, não, da genérica autorização na lei de orçamento.

Do mesmo modo, deverá se buscar o aperfeiçoamento da LDO, estabelecendo os Anexos respectivos, dentro dos moldes informados pela Lei Fiscal.

A Municipalidade deve proceder a estudos sérios quanto ao lançamento e cobrança do ISSQN sobre os serviços cartorários, tendo em vista que os serviços prestados não são imunes à tributação em face da remuneração lucrativa dessas atividades delegadas, como se dá com os serviços concedidos⁸.

A Origem deverá detectar e eliminar possíveis inconsistências nos registros, em especial quanto à sua dívida ativa.

Quanto à saúde, muito embora tenha sido atingido o mínimo constitucional, a Municipalidade não pode prescindir da elaboração de um Plano Municipal de Saúde, adequado às necessidades da comunidade local, contendo metas físicas e financeiras, a fim de que os recursos empregados atinjam a sua finalidade específica.

No que tange às despesas pelo regime de adiantamento, deverá ser observada a regra geral imposta pela Lei 4320/64, quanto à entrega de numerário a servidor, sob prestação de contas e análise crítica dos dispêndios.

Igualmente, a Origem deverá proceder as justificativas necessárias e sua publicidade, quando não for possível observar a ordem cronológica de vencimentos.

E, no mais, a Municipalidade deverá atentar para o rigoroso controle de bens – almoxarifado e patrimoniais; dar pleno atendimento ao princípio da transparência fiscal, assim como o observar às Instruções e recomendações desta E.Corte, especialmente no que tange à alimentação de informações ao Sistema Audesp.

⁸ STF publica inteiro teor do Acórdão da ADI 3089 - ISSQN

EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Constitucional. Tributário. Itens 21 e 21. 1. Da Lista Anexa À Lei Complementar 116/2003. Incidência do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN Sobre Serviços de Registros Públicos, Cartórios e Notariais. Constitucionalidade.

No que se refere à aquisição de material farmacológico sem respeito ao certame licitatório (R\$ 108.388,23), considero que a matéria deva ser analisada em autos próprios.

Evidentemente, essas questões são passíveis, *por ora*, de relevação e avaliação de correção em próximas inspeções; alías, em parte delas, a Administração já se comprometeu ao seu efetivo alinhamento.

Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **AVAÍ, exercício de 2009**, excetuando-se ainda, os atos, porventura, pendentes de julgamento neste E. Tribunal.

Determino, à margem do parecer, a expedição de ofício ao Executivo Municipal a fim de que proceda a estudos visando o aprimoramento dos planos orçamentários; proceda ao lançamento e cobrança do ISSQN sobre os serviços cartorários; elimine eventuais divergências contábeis, especialmente no que toca à dívida ativa; elabore o Plano Municipal de Saúde; atenda os preceitos gerais para entrega de adiantamento a servidor; cumpra a ordem cronológica de pagamentos; e, atenda aos preceitos da transparência fiscal e às recomendações e Instruções desta E.Corte.

Determino a abertura de **autos próprios** para exame da aquisição de material farmacológico sem a realização de prévio certame (fl. 41).

Determino ainda, à Auditoria da E.Corte, que certifique-se das correções noticiadas e da implementação das recomendações aqui exaradas.